

УДК 94(47)

## ПРОБЛЕМА ФОРМИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ В ЦАРСКОЙ РОССИИ

*В.А. Саяпин*

### Аннотация

В статье рассматриваются дискуссионные вопросы относительно времени зарождения и становления административной юстиции в России с целью выявления различных точек зрения отечественных исследователей на механизм функционирования административной юстиции в Российской империи первой четверти XIX века.

**Ключевые слова:** административная юстиция, Сенат, сенаторские ревизии, жалоба, донос.

---

Дискуссия по проблемам административной юстиции в России ведется более ста двадцати лет [1]. Основными участниками этой дискуссии были и остаются историки административного права, обсуждавшие интеграцию институтов административной юстиции в социальную жизнь Российской империи XIX столетия. До сих пор среди историков права не угасают споры относительно времени возникновения и формы организации административной юстиции в России. Одни исследователи полагают, что административная юстиция в России появилась только после судебной реформы 1864 года [2–4]; по мнению других, истоки административного права восходят к царствованию Александра I, [5]; третьи утверждают, что административной юстиции в России не было ни в имперский период, ни в советское время [6, 7].

Неоднозначным оказалось и само понимание термина «административная юстиция». В трудах дореволюционных юристов административная юстиция определялась как комплекс мер правового контроля за соблюдением законности управления [8, 9]. В 70-х годах XIX в. административная юстиция связывалась с наличием в государстве административных судов [2]. Согласно определению Н.И. Лазаревского, «административная юстиция – особая система специальных судебных установлений, имеющих целью охранять от нарушения администрацией те правовые границы её полномочий, в соблюдении которых заключается существо правового государства» (см. [2, с. 112]). В дальнейшем это толкование административной юстиции дополнялось и конкретизировалось следующими специфическими признаками: защита публичных прав, обеспечение законности в управлении, наличие административного иска [10].

Административная юстиция, как ее понимал Н.И. Лазаревский, начала складываться в Российской империи только с 1864 года. Помимо судебных инстанций, государство должно было обладать специальными институтами надзора за

деятельностью административных органов на всех уровнях власти. Таким институтом в Российской империи являлся Сенат. Созданный ещё Петром I как «высший государственный коллегияльный орган... для надзора за высшей и центральной администрацией...», Сенат и в XIX в. не утратил своих надзорных функций (см. [11, с. 82]).

Для выявления злоупотреблений местных властей в XIX в. в Сенате была развита практика приёма жалоб и доносов от населения. Через жалобы правительство узнавало о всевозможных нарушениях и направляло сенаторские ревизии, призванные на месте во всё разобраться или, в случае запутанного дела, назначить дополнительное расследование обстоятельств произошедшего. Жалобы и доносы являлись тем инструментом Сената в выявлении административных или судебных нарушений, который в плане обеспечения всеобщего блага объединял все слои российского общества, вне зависимости от их социального положения. Согласно статистике, пик сенаторских ревизий приходится на первую четверть XIX в.: из 120–125 ревизий Сената, проведённых в XIX в., 90 ревизий приходится на его первую половину и большей своей частью – на время правления Александра I [12], что, с одной стороны, свидетельствует о колоссальных размахах злоупотреблений властей, а с другой – о желании властей с этими злоупотреблениями бороться.

Всё это даёт основание рассматривать жалобы и доносы как массовый источник в механизмах властей первой четверти XIX в. Наличие такого диалога между властью и обществом позволяет исследователям говорить о времени зарождения административной юстиции в России уже в первой четверти XIX в. (см. [5, с. 518]). Придерживается этой точки зрения М.Д. Загряцков [13]. Он дал своё понимание административной юстиции. Для него административная юстиция – это право приношения жалобы на незаконные действия администрации. При этом для М.Д. Загряцкого не имело значения, «кому следует передать рассмотрение судебно-административных дел... Главное – обеспечить необходимые процессуальные гарантии» (см. [1, с. 12]). Такого подхода придерживались и исследователи более позднего советского периода (см. [14–23]).

Однако надзорная функция Сената позволяет говорить о возникновении элементов административной юстиции уже в царствование Александра I. В этот период был создан целый комплекс учреждений, чья деятельность была направлена на искоренение злоупотреблений властей и обеспечение гражданских прав подданных: кассационные департаменты Сената, Министерства внутренних дел и Министерства юстиции; Комиссия прошений при Государственном Совете, III отделение С.Е.И.В. канцелярии, которое стало «официальным источником информации о состоянии губернской администрации» (см. [12, с. 16]), а также губернская прокуратура, производящая контроль над действиями администрации во внеревизионное время. Губернский прокурор имел право личного доношения в Сенат обо всех вскрытых им нарушениях. Все эти ведомства несли в себе коммуникативную функцию, создавая путём приёма жалоб от населения административно-правовые отношения между государством и обществом.

Показав основные признаки административной юстиции в Российской империи первой четверти XIX в., перейдём к рассмотрению аналогичного института в странах Западной Европы.

В XIX в. абсолютная монархия в странах Европы сменяется конституционной, на смену полицейскому государству приходит капиталистическое [24, 25]. Ярким примером конституционной монархии в XIX столетии являлась Британская империя, имевшая представительство основных социальных групп в Парламенте, использовавшего жалобы от населения в качестве одного из инструментов административной юстиции, позволяющего своевременно реагировать на изменившуюся обстановку в стране.

В британском законодательстве не делалось различий между жалобами на частных лиц и на органы местной администрации. В случае жалобы на действие местной администрации дело находилось в компетенции мирового судьи и рассматривалось им единолично. При этом, в ходе публичного процесса допрашивались свидетели сторон и заслушивались объяснения самих участников дела, в соответствии с общим законодательством. Деятельность мировых судов контролировалась со стороны Верховного суда, или точнее – «суда королевской скамьи» (см. [26, с. 82]), реагировавшего на жалобы, связанные с деятельностью мировых судей, декретами.

В Англии право приношения жалобы вводилось не для «помощи» частным лицам, а для выявления не соответствующих действительности правовых механизмов (см. [24, с. 4]), что явно контрастирует с российским пониманием жалобы. В России первой четверти XIX в. путём выявления жалоб и доносов на нарушения местных властей, государство стремилось обеспечить соблюдение существующих правовых норм и чёткое следование букве Закона, даже если этот закон себя уже давно изжил и не отвечает потребностям общества. Законотворческая инициатива в Российской империи первой половины XIX в. не просто не поощрялась, а, напротив, пресекалась. Дворянское сословие крайне болезненно реагировало на какие-либо изменения, предвидя в этом ущемление собственных интересов.

Дореволюционные исследователи права считали, что «наиболее полное применение судебных элементов к организации правового контроля над управлением» было в английской модели административной юстиции, и называли её «общесудебной» (см. [8, с. 6]).

Несмотря на схожие взгляды на основные признаки английской модели административной юстиции, среди историков права отсутствует единое мнение относительно причин формирования данной модели. Одни исследователи видят истоки в развитой системе местного самоуправления, что приводило к крайне немногочисленным соприкосновениям частных лиц с администрацией (см. [26, с. 81]). Другие, напротив, связывали появление «судящих коллегий» с развитием бюрократизма и тенденцией централизации власти, что пошатнуло систему административной юстиции в Британской империи (см. [24, с. 5]). По мнению историков права, разделение судебной и административной власти произошло только в конце 80-х годов XIX в., до этого вся судебная и административная власть была сосредоточена в руках мировых судей («Четвертной сессии») [26].

Совершенно другую модель административной юстиции мы наблюдаем во Франции. К началу XIX в. Франция из монархической державы превратилась в страну с республиканскими воззрениями. В 1799 г. Учредительное Собрание законодательным путём ввело принцип разделения властей [24]. С этого времени административная власть стала не подведомственна судебной. Для контроля за действиями администрации были созданы административные суды, подчинявшиеся Государственному Совету, при котором был создан специальный отдел. Государственный Совет представлял собой Верховным административным судом с полномочиями апелляционных и кассационных департаментов Российского Сената.

Низшей инстанцией административных судов во Франции являлись советы префектур, состоящие из нескольких советников, возглавляемых префектом или вице-председателем. Приговоры данных учреждений не являлись окончательными. Жалобы на деятельность данных советов следовало подавать в специально созданную контрольную палату или в Государственный Совет [26]. Во французском законодательстве чётко прослеживается разделение актов административной юстиции на акты «чистой администрации» и акты общей направленности, не нарушавшие при этом частных прав.

Таким образом, принцип разделения властей во Франции достигался благодаря четкой системы ведомственного контроля, когда суд отвечал перед вышестоящим судом, а органы администрации перед административными судами, действующими в рамках исполнительной власти.

Оценивая данную модель административной юстиции, историки права отмечают, прежде всего, существовавшее во французской республике разделение властей. С.П. Покровский считал, что единственным способом обеспечения законности является отделение административной юстиции от общих судов; данный принцип был полностью реализован во Франции [27].

Ознакомившись с западноевропейскими моделями административной юстиции, подведём итоги и перейдём к характеристике данного института в Российской империи первой четверти XIX в.

Институт административной юстиции, возникший во Франции в конце XVIII в., получил широкое и разнонаправленное развитие в странах Западной Европы XIX века. В зависимости от исторически сложившихся специфических черт государственного и общественного строя различались и способы реализации идей административной юстиции: в Англии – через мировые суды, во Франции и странах германской модели – путём введения специальных административных судов, не выходящих за рамки исполнительной власти.

В Российской империи первой четверти XIX в. наиболее широкое распространение получила основывающаяся на идее разделения властей французская модель административной юстиции. Административная юстиция реализовывалась путём расширения полномочий местных властей с одновременным введением надведомственного контроля со стороны Сената посредством жалоб и доносов от населения.

Таким образом, попытка Александра I построить правовые отношения в государстве путём создания разветвлённой системы административного контроля может послужить объектом специального исследования механизмов вла-

сти того периода, комплексного изучения текстов жалоб и доносов как одного из инструментов функционирования административной юстиции в Российской империи.

### Summary

*V.A. Sayapin. The Problem of Administrative Justice Formation in Imperial Russia.*

Debatable problems concerning origin and formation time of administration justice in Russia are discussed in the paper. The aim of this investigation is to reveal different viewpoints of Russian researchers on the mechanism of administrative justice functioning in Russian Empire of the first quarter of the 19th century.

**Key words:** administrative justice, Senate, senatorial audits, complaints, denunciations.

### Литература

1. *Зеленцов А.Б., Радченко В.И.* Административная юстиция в России. (История и современность) – М., 2002. – 120 с.
2. *Лазаревский Н.И.* Административная юстиция // Полит. энцикл. – СПб., 1906. – Вып. 1. – С. 112–115.
3. *Лазаревский Н.И.* Административное усмотрение // Право. – 1900. – № 41. – С. 46–58.
4. *Коркунов Н.М.* Очерк теории административной юстиции // Журн. гражданского и уголовного права. – 1885. – Кн. 1, 8, 9 и др.
5. *Корф С.А.* Административная юстиция в России: в 3 кн. Кн. 1. Очерк исторического развития власти надзора и административной юстиции в России. – СПб., 1910. – 288 с.
6. *Сажина В.В.* Административная юстиция: к теории истории вопроса // Сов. государство и право. – 1989. – № 9. – С. 36–44.
7. *Лория В.А.* Существует ли административная юстиция в советском праве? // Правоведение. – 1970. – № 1. – С. 110–114.
8. *Тигранов Я.* К вопросу об административной юстиции в России // Журн. гражданского и уголовного права. – СПб., 1891. – Кн. 2. – С. 2–12.
9. *Ивановский В.В.* Наука административного права в её прошлом и настоящем // Журн. министерства юстиции. – СПб., 1903. – Ноябрь. – С. 289–296.
10. *Ерошкин Н.П.* Высшие и центральные государственные учреждения России 1801–1917: в 4 т. Т. 1. Высшие государственные учреждения. – СПб.: Наука, 1998. – 302 с.
11. *Паина Э.С.* Сенаторские ревизии и их архивные материалы (XIX – начало XX века) // Некоторые вопросы изучения исторических документов XIX – начала XX века: Сб. ст. / Под ред. И.Н. Фирсова. – Л., 1967. – С. 147–175.
12. *Бикташева А.Н., Гизатуллин М.Х.* Неформальные практики властвования. – Казань, 2006. – 228 с.
13. *Загряцков М.Д.* Административная юстиция и право жалоб (в теории и законодательстве). – М., 1925. – 244 с.
14. *Елистратов А.И.* Об утверждении законности в советском строительстве // Сов. право. – 1922. – № 1. – С. 68–73.
15. *Одарченко А.Н.* О пределах административного усмотрения // Право и жизнь. – 1925. – № 6. – С. 3–12.

16. *Носов Е.* К вопросу о теории советской административной юстиции // Сов. право. – 1925. – № 4. – С. 70–85.
17. *Строгович М.С.* Основные вопросы советской социалистической законности. – М., 1966. – 186 с.
18. *Лунев А.Е.* Проблемы административной ответственности // Соц. законность. – 1972. – № 5. – С. 61–65.
19. *Чечот Д.М.* Административная юстиция. Вопросы теории. – Л., 1973. – 134 с.
20. *Салищева Н.Г.* Административный процесс в СССР. – М., 1964. – 198 с.
21. *Петухов Г.Е.* Развитие компетенции суда по обеспечению законности в государственном управлении // Сов. государство и право. – 1975. – № 3. – С. 13–17.
22. *Петухов Г.Е.* Административная юстиция в царской юстиции // Правоведение. – 1974. – № 5. – С. 36–48.
23. *Бахрах Д.М., Боннер А.Т.* Административная юстиция: развитие и проблемы совершенствования // Сов. государство и право. – 1975. – № 8. – С. 13–21.
24. *Тарасов И.Т.* Административная юстиция // Земство. – 1882. – № 18. – С. 2–8.
25. *Тарасов И.Т.* Лекции по полицейскому (административному) праву: в 2 т. – М., 1908. – Т. 1, Ч. 1. – 48 с.
26. *Гуссаковский П.Н.* Административная юстиция // Журн. министерства юстиции. – 1906. – № 10. – С. 69–123.
27. *Покровский С.П.* Государственный Совет во Франции как орган административной юстиции в отмене административных решений. – Ярославль, 1913. – 283 с.

Поступила в редакцию  
05.10.08

---

**Саяпин Владислав Александрович** – аспирант кафедры отечественной истории до XX века Казанского государственного университета.

E-mail: [vierwolf1984@rambler.ru](mailto:vierwolf1984@rambler.ru)